IX kadencja

SEJM RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji Ustawodawczej**
(nr 71)
z dnia 15 czerwca 2023 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Ustawodawczej (nr 71)

15 czerwca 2023 r.

Komisja Ustawodawcza, obradująca pod przewodnictwem posła **Arkadiusza Myrchy (KO),** przewodniczącego Komisji, zrealizowała następujący porządek dzienny:

– zaopiniowanie dla marszałka Sejmu – w trybie art. 121 ust. 2 regulaminu Sejmu – spraw zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym o sygn. akt: SK 44/22, SK 96/22, SK 46/22, SK 100/22, SK 110/20, SK 4/22.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Zbigniew Gromek** – naczelnik wydziału, **Łukasz Trochimiuk**, **Marzena Laskowska**, **Ewelina Gierach**, **Kamila Sobieraj**, **Bartłomiej Oszkinis** – eksperci oraz **Marcin Wójcik** i **Magdalena Żychlińska** – pracownicy sekretariatu Komisji w Biurze Analiz Sejmowych.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Otwieram kolejne posiedzenie Komisji Ustawodawczej. Witam panie poseł i panów posłów. Witam pracowników Kancelarii Sejmu. Witam wszystkie osoby obserwujące nasze posiedzenie.

Zgodnie z listą obecności mamy kworum. Oznacza to, że Komisja jest zdolna do podejmowania uchwał.

Porządek dzisiejszego posiedzenia został państwu doręczony. Obejmuje on zaopiniowanie dla marszałka Sejmu – w trybie art. 121 ust. 2 regulaminu Sejmu – spraw zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym o sygn. akt: SK 44/22, SK 96/22, SK 46/22, SK 100/22, SK 110/20, SK 4/22.

Pierwszą sprawę referuje pani Ewelina Gierach, bardzo proszę. Pierwsza sprawa ma sygn. SK 44/22.

Ekspert z Biura Analiz Sejmowych Ewelina Gierach:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygn. akt SK 44/22 została zainicjowana skargą konstytucyjną spółdzielni mieszkaniowej. Przedmiotem kontroli skarżąca uczyniła art. 12a pkt 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, który stanowi, że uiszczenie należności i opłat rocznych, a w odniesieniu do gruntów leśnych również jednorazowego odszkodowania, o którym mowa w art. 12a ust. 1, nie dotyczy wyłączenia gruntów z produkcji rolnej lub leśnej na cele budownictwa mieszkaniowego, do 0,02 hektara na każdy lokal mieszkalny w przypadku budynku wielorodzinnego.

Przepis ten został zaskarżony w zakresie, w jakim jego treść może być rozumiana w ten sposób, że zwolnienie z obowiązku uiszczenia należności i opłat rocznych, a w odniesieniu do gruntów leśnych również z jednorazowego odszkodowania, obejmuje wyłącznie grunty zajęte pod budynkami mieszkalnymi. A w konsekwencji, że zwolnienie to nie obejmuje gruntów zajętych pod inne elementy zagospodarowania nieruchomości związane z celami mieszkaniowymi.

W opinii skarżącej utrwalona i jednolita wykładnia tego przepisu budzi wątpliwości co do zgodności z art. 75 ust. 1 konstytucji, przewidującym obowiązek władz publicznych prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, a także z art. 2 i wynikającą z tego przepisu zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa, a także z art. 31 ust. 3 i z gwarantowaną tym przepisem zasadą proporcjonalności. Skarżąca podkreśliła ponadto, że obowiązek zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych jest bezpośrednio związany z zaspokojeniem godności człowieka, a zatem zaakcentowała także art. 30 ustawy zasadniczej.

Sporządzony przez BAS projekt stanowiska zawiera propozycję wystąpienia z wnioskiem o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Konieczność sformułowania takiego wniosku wynika z faktu, iż skarga zawiera wiele deficytów. Po pierwsze, skarżąca nie wykazała, że wymieniony jako wzorzec kontroli art. 75 ust. 1 konstytucji stanowi podstawę do wyinterpretowania przysługującego jej prawa podmiotowego, którego naruszenie może być dochodzone w trybie skargi konstytucyjnej.

Beneficjentami gwarantowanej w art. 75 ust. 1 konstytucji polityki państwa sprzyjającej zaspakajaniu potrzeb mieszkaniowych są, z całą pewnością, obywatele. W doktrynie podkreśla się, że do grona beneficjentów tego przepisu zaliczyć także można cudzoziemców. Brak jest natomiast podstaw do uznania, że do kręgu beneficjentów art. 75 ust. 1 konstytucji można zaliczyć osoby prawne, w tym spółdzielnie mieszkaniowe. Taki pogląd znajduje potwierdzenie w orzecznictwie TK. Trybunał w wyroku K 8/09 zaznaczył, że spółdzielnia mieszkaniowa jest osobą prawną i nie mieści się zakresie znaczeniowym pojęcia „obywatel”, użytego w art. 75 ust. 1 konstytucji. Na gruncie tego przepisu winno ono ograniczać się do osób fizycznych.

Nie można utożsamiać potrzeb mieszkaniowych członków spółdzielni z interesem spółdzielni mieszkaniowej. Co więcej, TK przyjął, że spółdzielnie mieszkaniowe z racji swojego majątku, zaplecza administracyjnego, doświadczenia osób, które nimi kierują, cechują się znacznie silniejszą pozycją, niż członkowie spółdzielni. Oznacza to, że spółdzielnia nie powinna podlegać takiej samej ochronie, jaka zapewniona jest na gruncie konstytucji konsumentom. W konsekwencji należy uznać, że brak jest legitymacji skarbowej spółdzielni mieszkaniowej w analizowanej sprawie.

Drugim deficytem skargi konstytucyjnej jest fakt, że sformułowane w niej zarzuty koncentrują się nie na treści normatywnej zakwestionowanego przepisu, ale na nieprawidłowej jego interpretacji, dokonywanej w orzecznictwie sądów administracyjnych. Skarżąca w uzasadnieniu skargi wyraża krytyczną ocenę wydanych na podstawie tego przepisu wyroków oraz próbuje prowadzić polemikę z interpretacją w tych wyrokach przyjętą.

Oczywiście, uczynienie przedmiotem kontroli w postępowaniu przed TK wykładni przepisów byłoby możliwe, gdyby wykładnia ta miała charakter utrwalony. Analiza praktyk sądów administracyjnych prowadzi do wniosku, że w tym zakresie orzecznictwo się tą powinnością nie charakteryzuje. Rzeczywiście jest tak, że wykładnia art. 12a przeprowadzona w taki sposób, który jest krytykowany w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej, przeważa. Trudno się zgodzić z argumentacją skarżącej, że wykładnia odmienna, która jest niespójna z przeważającą, jest ujęta tylko w jednym wyroku wskazanym w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej.

Wykazałam w przygotowanym projekcie stanowiska, że taka odmienna wykładnia art. 12a ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych została zaprezentowana co najmniej w kilku jeszcze wyrokach sądów administracyjnych. W konsekwencji nie sposób uznać, że wykładnia zakwestionowana w skardze konstytucyjnej ma charakter stały i jednolity. W związku z tym skarga zmierza do zakwestionowania jednego z kierunków interpretacyjnych przepisów, co należy uznać za niedopuszczalne.

Na koniec należy wykazać, że skargę wniesioną przez spółdzielnie mieszkaniową w Kraśniku cechuje całkowity brak argumentacji stawianych w niej zarzutów wskazujących na zasadę zgodności i art. 30 konstytucji. Skarżąca nie podjęła nawet próby sformułowania jakichkolwiek argumentów w tym zakresie, co oznacza niedopełnienie obowiązku wynikającego z art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy. W konsekwencji konkluzja i wniosek o umorzenie postępowania sformułowany w projekcie stanowiska.

Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Otwieram dyskusję. Czy są pytania lub uwagi? Nie ma. Jeżeli nie ma uwag i pytań, to przystępujemy do głosowania. Kto jest za pozytywnym zaopiniowanie projektu stanowiska w sprawie SK 44/22? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał od głosu?

Głosowało 10 posłów. Za – 10, przeciw – 0, wstrzymało się – 0.

Stwierdzam, że projekt stanowiska został zaopiniowany pozytywnie.

Ze względu na inne obowiązki pan Łukasz Trochimiuk prosił o zmianę porządku dziennego. W związku z tym przechodzimy do sprawy SK 110/20. Pan Łukasz Trochimiuk, bardzo proszę.

Ekspert z BAS Łukasz Trochimiuk:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, przedstawiam projekt stanowiska do sprawy o sygn. SK 110/20. Zostały w niej zaskarżone przepisy Ordynacji podatkowej, a konkretnie jeden przepis, który już wielokrotnie był przedmiotem kontroli w różnych zestawieniach. Jest to przepis zawieszający bieg terminu zobowiązania podatkowego.

Jednak tym razem tych przesłanek jest w Ordynacji podatkowej wiele. Tym razem jedna została zaskarżona. Chodzi o to, że bieg terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego zawiesza się z dniem wniesienia skargi sądu administracyjnego na decyzję dotyczącą zobowiązania podatkowego. Chodzi też o drugi związany z tym przepis, który mówi o tym, kiedy zawieszenie przestaje obowiązywać. Dzieje się to z chwilą dostarczenia prawomocnego wyroku sądu administracyjnego do organu podatkowego.

Te przepisy zostały zaskarżone zakresowo w takim zakresie, w jakim mają zastosowanie do sytuacji, w której nastąpiło stwierdzenie prawomocnym wyrokiem sądu nieważności postępowania podatkowego, która to nieważność odnosi skutki wstecz, w związku z tym te decyzje zostają uznane za niebyłe.

Stan faktyczny. Wobec skarżącego w 2010 r. wszczęto postępowanie podatkowe w zakresie podatku dochodowego od osób prawnych za 2006 r. To postępowanie zostało zakończone w 2010 r. odpowiednią decyzją dyrektora Izby Skarbowej. Ponadto wniesiona została skarga administracyjna.

Wyrokiem SN ta skarga została unieważniona. Stwierdzona została nieważność decyzji ze względu na to, że zarówno decyzję dyrektora Izby Skarbowej, jak i poprzedzającą ją decyzję naczelnika Urzędu Skarbowego podpisała osoba nieupoważniona. W związku z tym nieważność została stwierdzona z mocą wsteczną, tak jakby tych decyzji nie było.

Wyrok sądu unieważniał decyzję z mocą wsteczną i skarżąca wywiodła z tego wniosek, że również to zwieszenie, które obowiązywało na czas prowadzenia postępowania sądowego, zostało anulowane z mocą wsteczną. W związku z tym zobowiązanie podatkowe skarżącej przedawniło się z dniem 31 grudnia 2012 r.

Tymczasem organy podatkowe uważały inaczej i wszczęły postępowanie podatkowe po wyroku WSA stwierdzającym nieważność. W 2014 r. nastąpiło ponowne wydanie decyzji przez dyrektora Izby Skarbowej.

Sprawa przeszła ścieżkę sądowo-administracyjną i 13 lipca 2019 r. NSA stwierdził prawidłowość decyzji wydanej przez organy podatkowe i prawidłowość wyliczonego przez te organy zobowiązania.

Jeżeli chodzi o argumenty strony, która mówiła, że to postępowanie powinno być przedawnione, że ta decyzja powinna być uznana za niebyłą, to NSA stwierdził, że przepis podatkowy mówiący o zawieszeniu nie jest ograniczony innymi warunkami, a w szczególności jego stosowanie nie jest uzależnione od postępowania sądowo-administracyjnego.

Wychodząc od tego, że było to prawomocne i ostateczne orzeczenie, skarżąca skierowała w tej sprawie skargę konstytucyjną. Zaskarżonych zostało szereg przepisów. Jako wzorce kontroli zostało podane szereg przepisów konstytucji, między innymi przepisy mówiące o naruszeniu prawa własności, o zasadzie równości, o prawie do sądu, a także o prawie do sprawiedliwego odszkodowania. Zostały również zaskarżone przepisy bardziej ogólne, jak art. 2 i wywodzona z niego zasada, oraz art. 7 konstytucji.

Jeżeli chodzi o zarzuty, to skarżąca podniosła, że stwierdzenie nieważności decyzji powinno wpływać na okres zawieszenia terminu w taki sposób, żeby nie ulegało ono wydłużeniu. Skarżąca uważa, że w ten sposób broniła swoich racji. W związku z tym uważa, że tak jak decyzja została unieważniona z mocą wsteczną, tak i to zawieszenie powinno być unieważnione z mocą wsteczną.

Według skarżącej inna interpretacja tego przepisu narusza jej prawo własności poprzez pozbawienie jej prawa zawieszenia zobowiązania, które winno się, w jej opinii, przydarzyć.

Skarżąca dopatruje się również sprzeczności z zasadami praworządności, bezpieczeństwa prawnego i zaufania obywatela do państwa poprzez przyzwolenie na naruszenie obowiązku działania przez organy władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa. Przez co naruszono zasadę równości.

Skarżąca uważa, że po złożeniu skargi trafiła w pułapkę podatkową, bo mimo korzystnego dla niej rozstrzygnięcia, nastąpiło niekorzystne dla niej zawieszenie terminu przedawnienia. Z tego tytułu, mimo że decyzja ta została wydana z rażącym naruszeniem prawa, nie zostało jej przyznane odszkodowanie, czym naruszono art. 77 konstytucji.

Jeżeli chodzi o ocenę prawną, to postulujemy umorzenie postępowania albowiem sama skarga nie czyni zadość wymogom należytego uzasadnienia. Jako przykład chcielibyśmy podać, że jeżeli chodzi o artykuł zaskarżony jako główny zarzut konstytucyjny, czyli naruszenie prawa własności, to skarżąca nie rozważyła żadnej korelacji tego przepisu, wynikającej między innymi z doktryny, ale też z orzecznictwa konstytucyjnego, z ograniczeniem samorządności i nałożeniem obowiązków podatkowych na jednostkę, czyli wątpliwościami wynikającymi z art. 84 konstytucji.

Jeżeli chodzi o naruszenie zasady równości, to skarżąca nie przeprowadziła testu równości, który jest według orzecznictwa konstytucyjnego wymagany. Zaskarżyła również przepisy dotyczące wzorca zakazu dyskryminacji, ale w żaden sposób nie uzasadniła tego zarzutu dyskryminacyjnego.

Jeszcze bardziej lakoniczne wydają się zarzuty, które zostały podniesione w pakiecie naruszenia prawa do sądu i naruszenia prawa do odszkodowania, jako że właśnie możliwość złożenia skargi na decyzje organu podatkowego jest realizacją prawa do sądu. Natomiast, jeżeli chodzi o odszkodowanie, które miałaby uzyskać strona, to trzeba zauważyć, że w Polsce obowiązuje zasada samodzielnego obliczania podatku, która jest kontrolowana przez organy podatkowe. Nie wchodząc w samą sprawę merytoryczną należy zauważyć, że organy prawidłowo wyliczyły podatek a nieprawidłowości wystąpiły po stronie skarżącej. Według zasady samoobliczania powinna ona prawidłowo obliczyć wysokość podatku.

Trzeba też zaznaczyć, takie było uzasadnienie, że przedawnienie nie jest konstytucyjnym prawem strony, jak to wywodziła skarżąca, i nie podlega ochronie konstytucyjnej.

Podsumowując. Projekt zakłada wniosek o umorzenie postępowania.

Oczywiście odpowiem na ewentualne pytania.

Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Informuję, że w tej sprawie Sejm będzie reprezentowany przez panią przewodniczącą Barbarę Bartuś.

Otwieram dyskusję. Jeżeli nie ma uwag i pytań, to przystępujemy do głosowania. Kto jest za pozytywnym zaopiniowaniem projektu stanowiska w sprawie SK 110/20? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał od głosu?

Głosowało 18 posłów. Za – 18, przeciw – 0 wstrzymało się – 0.

Stwierdzam, że projekt stanowiska został zaopiniowany pozytywnie.

Przechodzimy do sprawy SK 4/22. Ponownie pan Łukasz Trochimiuk, bardzo proszę.

Ekspert z BAS Łukasz Trochimiuk:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygn. SK 4/22 też dotyczy Ordynacji podatkowej. Przedmiotem kontroli konstytucyjnej są przepisy regulujące kwestię zawieszenia biegu terminu przedawnienia. Dotyczy to jednak innej sytuacji niż w sprawie poprzedniej.

Zaskarżone zostały przepisy ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. Przedmiotem kontroli miałaby być pozycja regulująca definicję działalności gospodarczej i pozarolniczej działalności gospodarczej na potrzeby ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.

Samych przepisów nie będę przytaczać. Natomiast zwrócę uwagę, że przepis, który w tej sprawie został zaskarżony, przewiduje zawieszenie biegu terminu przedawnienia ze względu na wszczęcie postępowania karnego. Jest tak od momentu jego wszczęcia, czyli od momentu wydania postanowienia o wszczęciu. Przepis ten został zaskar-

żony zakresowo, a zakres ogranicza się do faktu, że przepisy nie są zgodne z konstytucją w zakresie, w jakim przewidują one zawieszenie postępowania podatkowego w fazie *in rem*, czyli jeszcze przed wysunięciem oskarżenia przeciwko konkretnemu podejrzanemu.

Jeżeli chodzi o art. 5 pkt 6 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, to ten przepis został zaskarżony w takim zakresie, w jakim wprowadza daleko idący element uznaniowości organów podatkowych do kwalifikowania zdarzeń podatkowych, w jakim pozwala na zbyt szerokie definiowanie przez organy działalności gospodarczej.

Stan faktyczny sprawy był następujący. Skarżącym był prowadzący jednoosobową działalność gospodarczą. Polegała ona na zarządzaniu i wynajmie nieruchomości. W latach 2007–2011 skarżący dokonał szeregu sprzedaży nieruchomości z przeznaczeniem, jak twierdzi, na cele prywatne, czyli poza prowadzoną działalnością gospodarczą. Ujawnił to tylko w takim zakresie, w jakim skarżący prowadził tę działalność.

W 2013 r. organy podatkowe zakwestionowały te rozliczenia, ponieważ akurat kontrolowały podatek dochodowy od osób fizycznych za 2017 r. W decyzji określającej wysokość zobowiązania podatkowego wykazały kwotę wyższą od zadeklarowanego podatku o ponad 1,9 mln zł. Jednocześnie wszczęte zostało postępowanie karne o przestępstwo skarbowe. W tej kwestii niespecjalnie wiadomo, o jakie przestępstwo chodziło, bo nie wynika to z analizy akt. Podejrzewać można jedynie, że chodziło o zaniżenie kwoty zobowiązania podatkowego, czyli tzw. oszustwo podatkowe. Z analizy akt wynika, że to postępowanie było tylko w fazie *in rem*. Nie przeszło kolejnej fazy.

Zarzucono skarżącemu nieprawidłowości, jeżeli chodzi o postępowanie, dodatkowo obejmowały niewłaściwe zaszeregowanie dokonanych przez niego transakcji sprzedaży nieruchomości, które były prowadzone poza jego działalnością gospodarczą. Według organów podatkowych kupno i sprzedaż nieruchomości na cele prywatne obejmowało wszystkie warunki, żeby podpiąć je pod prowadzoną przez niego działalność gospodarczą. W tej sprawie ścieżka podatkowa została zakończona, a postępowanie sądowo-administracyjne zakończyło się w 2020 roku wydaniem przez NSA wyroku, w którym oddalił on skargę kasacyjną podatnika.

W uzasadnieniu wyroku NSA wskazał między innymi, iż działania skarżącego w zakresie nabywania i sprzedaży nieruchomości spełniały przesłanki do uznania tych czynności za działalność gospodarczą w rozumieniu ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. Czyli w rozumieniu tej definicji, która została zastosowana odnośnie do zarzutu zawieszenia biegu terminu przedawnienia. NSA stwierdził, że przepisy podatkowe nie pozwalają na weryfikowanie podstaw w postępowaniu podatkowym w momencie rozpoczęcia postępowania karnego.

Jeżeli chodzi o zarzuty skarżącego, to jeżeli chodzi o wzorce kontroli, to przy art. 70 § 6 pkt 1 Ordynacji podatkowej, który dotyczy kwestii zawieszenia biegu terminu przedawnienia, jako pierwsze dwa wzorce kontroli podane zostały: art. 2, w związku z art. 41 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 i 3, w związku z art. 2 konstytucji.

Jeżeli chodzi o wzorce kontroli dotyczące ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, to skarżący podał art. 2, w związku z art. 84, 217 i 64 ust. 3 konstytucji oraz art. 2, w związku z art. 64 ust. 1 i 3.

W opinii skarżącego problemem konstytucyjnym było instrumentalne wykorzystanie przez organy ścigania postępowania karnego jako środka mającego zapobiec przedawnianiu zobowiązań podatkowych. Zdaniem skarżącego, przedawnienie ma za zadanie stabilizację stosunków społecznych poprzez wygaszanie z upływem czasu przedawnionych zobowiązań, co do których organy podatkowe nie przeprowadziły postępowań. Według skarżącego wyraża to zasadę pewności prawa i zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zawieszenie biegu terminu przedawnienia nastąpiła jeszcze fazie *in rem*, czyli przed postawieniem zarzutu. Było to, zdaniem skarżącego, domniemaniem winy w ramach postępowania podatkowego prowadzonego przeciwko niemu.

W zakresie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych skarżący ograniczył się jedynie do konkluzji stawianych w petitum. Przepisy te nie wprowadzają kryterium pozwalającego na jednoznaczne, pewne i powtarzalne odtworzenie definicji poszczególnych aktywności podatników, co powoduje niedookreśloność prawa stanowiącego naru-

szenie art. 2, art. 84 i art. 217 konstytucji. Spowodowało to, według skarżącego, zawężenie wartości jego zobowiązania podatkowego, co narusza jego prawo własności.

Jeżeli chodzi o ocenę prawną całej sprawy, to projekt zawiera wniosek o stwierdzenie zgodności art. 70 § 6 pkt 1 Ordynacji podatkowej z podanymi przez skarżącego wzorcami kontroli, czyli w zakresie przedawnienia. W pozostałym zakresie przewiduje umorzenie.

Proponujemy umorzenie w zakresie art. 5 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych z dwóch powodów: niedopuszczalności wydania wyroku i zbędności wydania wyroku.

Jeżeli chodzi o zbędność wydania wyroku, to w zakresie art. 2 nastąpiła, w związku z art. 84, 217 i 64 ust. 3, przeszkoda w postaci *ne bis in idem*. Stało się tak w związku z tym, że w 19 lipca 2022 r. TK wydał wyrok w analogicznej sprawie o sygn. SK20/19, w której orzekł o zgodności przepisu z podanymi tam, dokładnie tymi samymi wzorcami kontroli.

Jeżeli chodzi o niedopuszczalność wydania wyroku, to trzeba zauważyć, że skarga w zakresie pozostałym, dotyczącym definicji działalności gospodarczej, nie zawiera żadnego uzasadnienia tych zarzutów, co stanowi przeszkodę formalną. Stąd nasz wniosek o umorzenie.

Jeżeli chodzi o argumentację dotyczącą zgodności artykułu o zawieszeniu biegu przedawnienia z wzorcami kontroli, to mamy ich cały szereg. W stanowisku zauważyliśmy, że zapłata podatkowa nie uległa przedawnieniu w związku z wygaśnięciem zobowiązania podatkowego. Kilkukrotnie mówił o tym TK. Orzekł on, że przedawnienie nie jest prawem jednostki i jako takie nie podlega ochronie konstytucyjnej.

Również zauważyliśmy, że nie jest dopuszczalne kwestionowanie za pomocą skargi konstytucyjnej jednostkowych aktów stosowania prawa. Oczywiście, gdyby wykładnia prawa następowała w sposób ciągły i jednoznaczny, to wtedy TK mógłby ewentualnie się tym zająć. Jednak skarżący nie przedstawił żadnej argumentacji ani nie przedstawił żadnych dowodów na istnienie praktyki wszczynania postępowań karno-skarbowych wyłącznie w celu osiągnięcia zysku w postaci zawieszenia biegu terminu przedawnienia.

W tym kontekście przypomnieliśmy, że w Polsce istnieje zasada legalizmu obowiązująca organy ścigania, w razie posiadania uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa, do wszczynania tych postępowań bez określenia osoby podejrzanej. Na razie następuje badanie przesłanek czynu zabronionego. Pragniemy zauważyć, że gdyby organy ścigania nie wszczynały takich postępowań, to osoby za to odpowiedzialne mogłyby być pociągnięte do odpowiedzialności karnej za niedopełnienie obowiązków.

Warto też zauważyć, że organy ścigania przyznają, że nie są w stanie ocenić, jakim skutkiem zakończy się postępowanie przygotowawcze. Jeżeli chodzi o postępowanie podatkowe, to chcemy zauważyć, że z punktu widzenia jednostek, które prawidłowo realizują swoje obowiązki podatkowe, sytuacja, w której inny podmiot zaniża swoje podatki, albo ich nie płaci, a organy podatkowe wykazują bierność wobec takiego działania, stanowi naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej i podważa ich zaufanie do państwa. Dlatego, inaczej niż skarżący, należy brać pod uwagę punkt widzenia tych jednostek, które się prawidłowo rozliczają.

Chcemy też zauważyć, że jeżeli chodzi o naruszenia prawa do ochrony, to oskarżony twierdzi, że zostało naruszone jego prawo do ochrony. Jednocześnie nadmienia, że nie był stroną postępowania karnego, jako że nie przedstawiono mu zarzutów. Z punktu widzenia prawa karnego był osobą trzecią. W związku z tym nie nabył praw strony, w tym szeroko rozumianego prawa do obrony.

Jeżeli chodzi o naruszenie prawa własności, to pragniemy zauważyć, że skarżący w żaden sposób nie zwrócił uwagi na to, że ograniczenie prawa własności może wynikać z ochrony innych wartości konstytucyjnych, np. obowiązku płacenia podatków. Co wykazał TK mówiąc, że płacenie podatków jest jedną z powinności jednostek wobec państwa, które z tych podatków finansuje aktywności publiczne, z których te jednostki korzystają.

Jeżeli będą pytania, to postaram się na nie odpowiedzieć.

Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. W tej sprawie Sejm będzie reprezentować pani przewodnicząca Barbara Bartuś.

Otwieram dyskusję. Jeżeli nie ma uwag i pytań, to przystępujemy do głosowania. Kto jest za pozytywnym zaopiniowanie projektu stanowiska w sprawie SK 4/22? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał od głosu?

Głosowało 16 posłów. Za – 16, przeciw – 0, wstrzymało się – 0.

Stwierdzam, że projekt stanowiska został zaopiniowany pozytywnie.

Przechodzimy do sprawy SK 96/22. Pani Kamila Sobieraj, bardzo proszę.

Ekspert z BAS Kamila Sobieraj:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, przedstawiam stanowisko w sprawie o sygn. SK 96/22. Stan faktyczny w tej sprawie był następujący. Skarżący uzyskał warunki zabudowy dla dwóch siłowni wiatrowych na określonej działce. Następnie uzyskał decyzję o pozwoleniu na budowę. Decyzja ta została zaskarżona. Organ II instancji utrzymał w mocy decyzję organu I instancji. Jednak wojewódzki sąd administracyjny uchylił decyzję o pozwoleniu na budowę. NSA oddalił skargę w przedmiocie zaskarżenia tego wyroku.

Przedmiotem kontroli skarżący uczynił art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Głównym problemem w niniejszej sprawie było to, że po uzyskaniu przez skarżącego ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy, a przed złożeniem przez niego wniosku o zezwolenie na budowę, weszła w życie ustawa zmieniająca ustawę o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Ustawa zmieniła przede wszystkim obowiązek uzyskiwania zgody właściwego ministra na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych klasy I-III na grunty nierolne, również dla obszaru, którego powierzchnia przekracza 0,5 h. Przed nowelizacją tylko te grunty, których powierzchnia przekraczała 0,5 h, były objęte tym obowiązkiem.

Skarżący takiej zgody nie uzyskał. Z materiałów zgromadzonych w tej sprawie wynika, że w ogóle nie podejmował kroków, aby ją uzyskać. W ocenie skarżącego ostateczna decyzja o warunkach zabudowy dawała mu promesę/gwarancję, że będzie mógł w przyszłości zrealizować tę inwestycję. Zdaniem skarżącego wprowadzenie przez ustawodawcę przepisu zaostrzającego wymóg uzyskania zgody właściwego ministra spowodowało, że nie mógł on dysponować swoją działką, tzn. nie mógł wybudować na niej siłowni wiatrowych.

Skarżący wskazał na dwa wzorce kontroli. Po pierwsze, jako samodzielny wzorzec kontroli wskazał art. 2 konstytucji. Jako drugi wzorzec kontroli wskazał art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 3 konstytucji.

W ocenie BAS postępowanie w sprawie SK 96/22 podlega w całości umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Argumentem przemawiającym za takim rozstrzygnięciem są braki formalne. Przede wszystkim trzeba wskazać na to, że w skardze nie zostało wskazane, która konstytucyjna wolność lub prawo skarżącego i w jakim zakresie zostały naruszone.

Po drugie, brak jest uzasadnienia niezgodności wskazanego przepisu ustawy z konstytucyjną wolnością lub prawem skarżącego z powołaniem argumentów lub dowodów na poparcie tego zarzutu.

Odnośnie do art. 2 konstytucji, wskazanego przez skarżącego jako samodzielny wzorzec kontroli, przywołać trzeba utrwalone orzecznictwo TK, zgodnie z którym przepis ten mógłby być samodzielnym wzorcem kontroli, gdyby skarżący wywiódł z niego prawa lub wolności, które nie zostały wyraźnie wysłowione w treści innych przepisów konstytucyjnych. Jednak w treści skargi przedstawiono jedynie bardzo ogólną analizę art. 2 konstytucji. W przeważającej części, w oderwaniu od opisanego stanu faktycznego. W szczególności nie wyartykułowano, jakie konkretnie chronione są prawa lub wolności, które można wywieść z art. 2 konstytucji lub zasad wynikających z demokratycznego państwa prawnego, a które, zdaniem skarżącego zostały naruszone w jakiś sposób.

Jako kolejne wzorce kontroli zostały wskazane art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 3 konstytucji. Przepisy te odnoszą się do oprawa własności. Zdaniem skarżącego zostało naru-

szone jego prawo własności działki z tego powodu, że nie mógł on swobodnie nią dysponować. Konkretnie chodziło o to, że nie mógł wybudować na niej siłowni wiatrowych.

Skarżący nie wykazał też, że posiada prawo własności przedmiotowej działki. Nie wynika to z przedstawionych przez skarżącego dokumentów. Jest wręcz przeciwnie. Z treści uzasadnienia decyzji o warunkach zabudowy wynika, że właścicielami tej działki są inne osoby. W niniejszej sprawie brak wskazania przez skarżącego prawa własności przedmiotowej działki musi prowadzić do wniosku, że brak jest osobistego interesu skarżącego w badaniu powiązania zaskarżonego artykułu z artykułami 21 ust. 1 oraz 64 ust. 3 konstytucji.

Dalsza argumentacja przemawiająca za potrzebą umorzenia postępowania odnośnie do wzorców kontroli, tj. art. 21 ust. 1 oraz 64 ust. 3 konstytucji. Hipotetycznie można jeszcze wskazać, że skarżący nie wykazał, że posiada prawo własności działki. Trzeba jednak dodać, że prawo własności w polskim porządku konstytucyjnym nie ma charakteru bezwzględnego i nie wystarczy pokazać, że dana norma ogranicza prawo własności. Trzeba również udowodnić, że zakres ograniczenia tego prawa narusza istotę prawa własności i nie ma charakteru proporcji, ma charakter nieproporcjonalny.

Natomiast skarżący nie dostarczył argumentów mogących przemawiać za tym, że zaskarżony przepis w sposób nieproporcjonalny, nadmierny, ogranicza prawo własności lub narusza jego istotę. Samo nałożenie obowiązku uzyskania zgody właściwego ministra nie oznacza, że zaskarżony przepis wprowadza ograniczenie prawa własności w sposób naruszający zasadę proporcjonalności.

Dodatkowym argumentem za umorzeniem postępowania jest również to, że w gruncie rzeczy skarżący nie kwestionuje konstytucyjności przepisu art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, ale domaga się wprowadzenia przez ustawodawcę do ustawy zmieniającej przepisu przejściowego, który określiłby zakres zastosowania przedmiotowego nowych regulacji.

W opinii BAS zarzut niewprowadzenia przepisów przejściowych do ustawy zmieniającej, co było argumentem wskazanym przez skarżącego, należy potraktować jako skargę na zaniechanie ustawodawcze, które nie podlega kognicji TK. Skarżący nie wykazał, że brak przepisu przejściowego w ustawie zmieniającej nie znajduje uzasadnienia w potrzebie ochrony wartości konstytucyjnej. Jest wręcz przeciwnie. Tymi wartościami są przede wszystkim: ochrona środowiska, bezpieczeństwo żywnościowe, a także zjawisko dzielenia działek po to, aby nie podlegać obowiązkowi uzyskania zgody właściwego ministra na zmianę gruntów rolnych na nierolne.

Konkludując. Zgodnie z poczynionymi ustaleniami w niniejszej sprawie, w ocenie BAS zachodzi konieczność umorzenia postępowania w zakresie badania zgodności art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych z art. 2, art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 3 konstytucji, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Otwieram dyskusję. Czy są pytania lub uwagi? Nie ma. Jeżeli nie ma uwag i pytań, to przystępujemy do głosowania. Kto jest za pozytywnym zaopiniowanie projektu stanowiska w sprawie SK 96/22? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał od głosu?

Głosowało 15 posłów. Za – 15, przeciw – 0, wstrzymało się – 0.

Stwierdzam, że projekt stanowiska został zaopiniowany pozytywnie.

Przechodzimy do sprawy SK 46/22. Pani mecenas Marzena Laskowska, bardzo proszę.

Ekspert z BAS Marzena Laskowska:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, mam przyjemność zaprezentowania stanowiska w sprawie o sygn. SK 46/22. Przedmiotem kontroli uczyniono w niej art. 401^1 – Kodeksu postępowania cywilnego, który stanowi: „Można żądać wznowienia postępowania również w wypadku, gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub z ustawą, na podstawie którego zostało wydane orzeczenie”.

Skarżący domaga się stwierdzenia niekonstytucyjności tego przepisu w zakresie, w jakim nie przewiduje on możliwości wznowienia postępowania zakończonego prawomocnym orzeczeniem, pomimo wyroku Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, orzekającego o wykładni przepisów prawa Unii Europejskiej, leżących u podstaw orzeczenia.

Problem podjęty w skardze konstytucyjnej ma charakter fundamentalny. Jednak ze względu na okoliczności faktyczne, które poprzedzały wystąpienie ze skargą konstytucyjną oraz z uwagi na konstrukcję skargi konstytucyjnej, jako instrumentu ochrony konstytucyjnych praw i wolności, projekt przygotowany przez BAS zawiera wniosek o umorzenie postępowania.

Jakie były okoliczności faktyczne? Skarżący w latach 2007–2008 uzyskał tzw. kredyty frankowe. Ze względu na zaległości w spłacie w 2013 r. z pozwem wobec skarżącego wystąpił bank. Sąd okręgowy wydał wówczas nakaz zapłaty. Od tego nakazu skarżący nie wniósł zarzutów.

Następnie, w 2019 r. – siedem lat później – zapadł wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-260/18). Jest ona znana jako sprawa państwa Dziubaków. TSUE wskazało w wyroku, że jeżeli umowa zawiera klauzule niedopuszczalne (abuzywne), które rzutują na zasadniczą treść umowy, to mogą one stanowić podstawę do unieważnienia całej umowy. Na ten wyrok powołał się skarżący występując w roku 2020 o wznowienie postępowania. Podstawą prawną swojego wystąpienia do sądu uczynił art. 401^1 k.p.c.

W lutym 2020 r. sąd okręgowy odrzucił wznowieniową skargę skarżącego wywodząc, że art. 401^1 k.p.c. dotyczy tylko wznowienia po orzeczeniu TK a nie TSUE. Na to postanowienie skarżący wniósł zażalenie, które zostało oddalone postanowieniem sądu apelacyjnego. Skarżący podjął również próbę wniesienia skargi kasacyjnej do SN. Jednak ten uznał ją za niedopuszczalną.

Jakie zarzuty sformułował skarżący w swoim wystąpieniu do TK? Podniósł, że to ograniczenie prawa do wznowienia postępowania w sytuacji, gdy TSUE dokonał wykładni praw unijnych, mających zastosowanie w prawie jednostki – na którą to wykładnię skarżący nie mógł się wcześniej powołać – narusza art. 45 ust. 1, czyli prawo do sądu i art. 77 ust. 2 konstytucji, czyli zakaz zamykania drogi sądowej i dochodzenia naruszonych praw i wolności.

Po drugie, skarżący wskazał na naruszenie art. 9 mówiącego o tym, że RP przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego. Tak mówi art. 87 ust. 1, który wśród źródeł prawa obecnie obowiązującego wymienia umowę międzynarodową oraz art. 91 ust. 2, który mówi o pierwszeństwie umów międzynarodowych ratyfikowanych ustawą, której się z tą umową międzynarodową nie da pogodzić.

Zarzut naruszenia prawa do sądu został też powiązany z art. 32 ust. 1, czyli z zasadą równości. Skarżący wskazał, że ta niekonstytucyjność wynika z faktu, że w procedurze regulującej postępowanie przed sądami administracyjnymi występuje prawo do wznowienia postępowania po wyroku TSUE. Nie ma racjonalnej przyczyny, która uzasadniałaby zróżnicowanie pozycji prawnej jednostek w tej procedurze.

Jak powiedziałam, projekt zawiera wniosek o umorzenie postępowania.

Jakie jeszcze są argumenty przemawiające na rzecz takiego wniosku. Po pierwsze, zarzut skarżącego został skonstruowany jako tzw. pominięcie ustawodawcze. Jak wielokrotnie przed Komisją Ustawodawczą było to wyjaśnianie, TK rozróżnia w swoim orzecznictwie pominięcia od zaniechania ustawodawczego. Te sprawy muszą być tożsame, żeby mogły być objęte kontrolą TK. W projekcie zawarty jest wywód, który wskazuje na to, że wznowienie po wyroku TK ma charakter wyjątkowy, bowiem zakotwiczony on jest bezpośrednio w konstytucji w art. 190 ust. 4, przyznającym prawo podmiotowe jednostce do wystąpienia po wyroku TK z żądaniem wzruszenia decyzji i orzeczeń zapadłych w sprawie jednostki.

Wszystkie pozostałe przypadki, regulowane w polskim prawie, wzruszenia ostatecznych orzeczeń, mają rangę ustawową i pozostają w zakresie swobody działania ustawodawcy. Oznacza to, że na gruncie konstytucji nie można wywieść swobodnego prawa

do wzruszenia wyroku sądowego po wyroku TSUE, bo takie sprawy mają zupełnie różne zakotwiczenie.

W projekcie przygotowanego stanowiska mowa jest o tym, że Sejm nie kwestionuje istnienia obowiązku zapewnienia prawa do wzruszenia postępowania sądowego po wyroku TSUE, tylko że źródłem tego wyroku jest prawo unijne a nie konstytucja. To czyni te dwa wzruszenia – wznowienia postępowań na tyle odmiennymi, że nie można konstruować zarzutu pominięcia ustawodawczego.

Drugi argument przemawiający za umorzeniem postępowania to brak występowania interesu prawnego skarżącego w rozstrzygnięciu skargi konstytucyjnej. Wznowienie postępowania po wyroku TK, gdyby analogicznie miało być skonstruowane prawo do wznowienia po wyroku TSUE, zakłada, że wyrok sądu, który dotyczy praw i wolności jednostki zapadł na podstawie przepisu, który był objęty orzeczeniem TK, analogicznie TSUE, jak domagał się skarżący. Tymczasem w tym stanie faktycznym, który państwu zarysowałam, ta decyzja skarżącego była podyktowana brakiem stanowiska TSUE, bo nie wniósł on zarzutów dotyczących nakazu zapłaty. Innymi słowy, to sąd rozpoznając pozew banku nie badał treści umowy, nie badał, czy zawiera ona klauzule abuzywne czy nie. W postępowaniu uproszczonym został po prostu wydany nakaz. Skarżący, nie przewidując takiego rozwoju orzecznictwa – przypominam, że był to rok 2013 – nie wystąpił z zarzutami. Jego działanie było podyktowane brakiem tego orzeczenia i stanowiska TSUE, a nie orzeczeniem sądu. Innymi słowy, nie ma związku pomiędzy rozstrzygnięciem sądu a wyrokiem TSUE, który zapadł w sprawie Dziubaków.

Trzecim argument, który jest trzecim niezależnym i także prowadzi do wniosku o umorzenie postępowania jest to, że upłynął termin przewidziany w Kodeksie postępowania cywilnego na wzruszenie postępowania. K.p.c. mówi o tym, że trzeba wystąpić z wnioskiem o wznowienie postępowania w terminie 3 miesięcy od ogłoszenia wyroku TK, ale nie później niż 10 lat od wydania prawomocnego rozstrzygnięcia o prawach i wolnościach jednostki. W przypadku skarżącego te 10 lat upłynęło 3 miesiące temu, a trudno przewidzieć, ile jeszcze czasu upłynie do wyroku TK. Nawet gdyby TK wydał wyrok, to nie byłoby podstawy prawnej do wzruszenia nakazu sądowego wydanego w 2013 r.

W przygotowanym projekcie stanowiska zawarte są również przesłanki, które dotyczą wymienionych wcześniej wzorców kontroli. Dodatkowo rozwijają one tę argumentację na tle przepisów o charakterze ustrojowym i wyjaśniają, dlaczego porównanie do procedury postępowania przed sądami administracyjnymi nie jest zasadne. Jeżeli jest taka wola, to mogę je oczywiście rozwinąć.

Jeżeli nie, to kończę swoje wystąpienie wnioskiem o umorzenie postępowania.

Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo za przedstawienie tej ciekawej sprawy. Otwieram dyskusję. Jeżeli nie ma uwag i pytań, to przystępujemy do głosowania. Kto jest za pozytywnym zaopiniowanie projektu stanowiska w sprawie SK 46/22? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał od głosu?

Głosowało 14 posłów. Za – 14, przeciw – 0, wstrzymało się – 0.

Stwierdzam, że projekt stanowiska został zaopiniowany pozytywnie.

Przechodzimy do ostatniej sprawy o sygn. SK 100/22. Ponownie pani Marzena Laskowska, bardzo proszę.

Ekspert z BAS Marzena Laskowska:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygn. SK 100/22 została wszczęta skargą konstytucyjną. W jej przypadku częściowo proponujemy wystąpienie z wnioskiem o umorzenie postępowania, ale w odniesieniu do jednego z wzorców kontroli wnosimy o stwierdzenie zgodności z konstytucją.

Przedmiotem kontroli jest art. 149 § 1 pkt 3 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, zgodnie z którym: „Sąd, uwzględniając skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organy w sprawach określonych” – tu jest odesłanie do przepisów, które mówią o tym, w jakim zakresie sądy administracyjne kontrolują organy administracji publicznej. W tych sprawach, uwzględniając

skargę na przewlekłe prowadzenie sąd stwierdza, że organ dopuścił się bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania.

Na gruncie tego przepisu w orzecznictwie sądowym, które zostało przypieczętowane uchwałą siedmiu sędziów NSA, ukształtowała się norma mówiąca, że niedopuszczalne jest wystąpienie ze skargą na przewlekle prowadzenie postępowania po wydaniu decyzji oczekiwanej przez daną jednostkę. Ta właśnie okoliczność została zakwestionowana przez skarżącego.

Sytuacja faktyczna przedstawiała się następująco. Od decyzji wojewody skarżący wystąpił z odwołaniem do ministra spraw wewnętrznych i administracji. Ponieważ sprawa nie była rozstrzygana, złożył skargę na bezczynność ministra. WSA odrzucił tę skargę wskazując, że 5 dni przed skargą na bezczynność decyzja została wydana. Wyrok WSA został objęty skarga kasacyjną do NSA, ale ten sąd wydał postanowienie o jej oddaleniu.

Skarżący sformułował, jakiego rodzaju zarzuty ma w odniesieniu do przywołanego przepisu, konfrontując go z trzema zespołami przepisów konstytucyjnych. Po pierwsze, wskazał na niekonstytucyjność art. 149 § 1 pkt 3 – Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w zakresie, w jakim uniemożliwia sądowi administracyjnemu merytoryczne rozpoznanie skargi na bezczynność bądź przewlekłość postępowania, która została złożona po wydaniu przez organ administracji publicznej decyzji administracyjnej, powodując zamknięcie konstytucyjnego prawa skarżącego do sądu, o którym jest mowa w art. 45 ust. 1 konstytucji. W tym zakresie przygotowany projekt postuluje stwierdzenie zgodności.

Drugi zarzut obejmował art. 149 § 1 pkt 3 – Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w zakresie, w jakim zamyka drogę do sądu, powodując również zamknięcie konstytucyjnego prawa do sądowego dochodzenia naruszonych wolności i praw, czyli prawo do zakończenia postępowania przed organem administracji publicznej w przeciągu ustalonych ustawą terminów. Naruszać ma to art. 77 ust 2, w związku z art. 7 konstytucji w tym zakresie, co wniosek o umorzenie postępowania, bowiem, jak wynika z przeprowadzonej w projekcie analizy, nie istnieje podmiotowe prawo jednostki do otrzymania rozstrzygnięcia organu administracyjnego w określonym ustawą terminie. Nie istnieje takie prawo ani na gruncie konstytucji, ani na gruncie ustaw i przepisów przytoczonych w skardze konstytucyjnej. Innymi słowy, są to przepisy, które zobowiązują organy do terminowego działania, ale nie stosują tego obowiązku, który miałby odpowiedź w postaci prawa podmiotowego jednostki. Przywołane przez skarżącego wzorce kontroli, czyli zakaz zamykania drogi sądowej do ochrony praw i wolności jednostki, nie są adekwatne w tej sprawie.

Trzeci zakres zaskarżenia obejmuje art. 149 § 1 pkt 3 – Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w zakresie, w jakim uniemożliwia sądowi administracyjnemu merytoryczne rozpoznanie skargi na bezczynność bądź przewlekłość postępowania, która została złożona po wydaniu przez organ administracji publicznej decyzji uniemożliwiając uzyskania prejudykatu niezbędnego do dochodzenia wynagrodzenia za szkodę wywołaną przez niezgodne z prawem działanie ww. organów władzy publicznej.

Chodzi tutaj o to, że na gruncie Kodeksu cywilnego art. 417^1 stanowi: Jeżeli szkoda została wyrządzona przez niewydajnie orzeczenia lub decyzji, gdy obowiązek jej wydania przewiduje przepis prawa, w celu jej naprawienia można żądać potwierdzenia we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem niewydania orzeczenia lub decyzji, chyba że przepis odrębny stanowi inaczej, czyli wyrok sądu administracyjnego miałby stanowić prejudykat warunkujący dochodzenie odszkodowania na gruncie Kodeksu cywilnego.

W tym przypadku, odwołując się do orzecznictwa zarówno TK, jak i sądów administracyjnych, w projekcie stanowiska Sejmu przedstawiony jest wywód wskazujący na to, że tego rodzaju zarzut mógłby zostać skierowany wobec przepisów Kodeksu cywilnego, dlatego że inny jest cel i istota postępowania przed sądami administracyjnymi niż wydawanie prejudykatów, które miałyby być następnie wykorzystane w postępowaniu przed sądem cywilnym.

Taki charakter skargi konstytucyjnej wymagałby również, aby rozstrzygnięcie sądowe poprzedzające wystąpienie ze skargą konstytucyjną dotyczyło sprawy odszkodowawczej.

Jednak w tym przypadku było to postępowanie administracyjne, którego celem było zdyscyplinowanie organu do działania, sporządzone przez skarżącego. Tutaj również przesłanki skargi konstytucyjnej nie zostały spełnione.

Jeżeli natomiast idzie o naruszenie prawa do sądu, wyrażonego w art. 45 ust. 1 konstytucji, to w projekcie stanowiska przywołany został wywód NSA, który przesądził spory, które wiązały się początkowo z tym, czy wydanie decyzji przed złożeniem skargi na bezczynność bądź przewlekłość zamyka możliwość rozpoznania tej sprawy przez sąd administracyjny? NSA sformułował pewne fundamentalne tezy, które podziela BAS i przytacza w charakterze argumentacji.

Otóż, jeśli chodzi o realizowanie tego typu postulatu skarżącego, to należy mieć na uwadze, że, po pierwsze, naruszałoby to przyjęty w procedurze sądowo-administracyjnej system wnoszenia środków zaskarżenia, które, co do zasady, limitowane są terminem.

Po drugie, gdyby wprowadzić tego rodzaju możliwość, czyli dowolnie odległego w czasie skarżenia bezczynności i przewlekłości, już po podjęciu pożądanych działań przez organ administracji publicznej, to byłoby to realizowanie celu wykraczającego poza zakres postępowania administracyjnego.

Po trzecie – to był zasadniczy argument NSA – bezczynność i przewlekłość należy postrzegać przez pryzmat działania sądów administracyjnych. Kontrolowany w wyniku skargi na bezczynność stan rzeczy musi być aktualny. W tym przypadku to nie występuje, czyli wniesienie po wydaniu pożądanej decyzji oznacza, że w chwili wystąpienia do sądu nie istnieje zaskarżony stan przewlekłości lub bezczynności.

Czwarty argument wskazany przez NSA jest taki, że poza stwierdzeniem przez sąd wystąpienia przewlekłości przed jednostką stoi również alternatywna ścieżka, że może ona wystąpić z ponagleniem w stosunku do organu administracji. Zdaniem sądów administracyjnych, jeżeli w wyniku ponaglenia organ administracji podejmie pożądane działania, to jest to również akt, który spełnia warunki prejudykatu niezbędnego do zasądzenia odszkodowania przed sądem cywilnym.

Ta uchwała NSA nie spotkała się z jednolitym odzewem w doktrynie. Wyrażane były także poglądy krytyczne wobec tej argumentacji. Jednak my koncentrujemy się na tych, które miały wydźwięk pozytywny i w których, obok argumentów wskazanych przez sąd, eksponowany był wątek dodatkowy. Chodziło o to, że o jednostce, która nie podejmuje żadnych działań wobec bierności czy też zwłoki organu administracji publicznej, można powiedzieć, że w sposób dorozumiany godzi się na to, żeby postępowanie administracyjne trwało.

Każdy powinien we własnym zakresie dbać o swoje interesy, podejmując aktywność w postaci wystąpienia ze skargą na bezczynność i przewlekłość, oczywiście w zależności od przesłanek, lub z ponagleniem. Jeżeli jednostka nie podejmuje żadnych działań, to być może czynnik czasu nie ma dla niej istotnego znaczenia, może to w ogóle przestało mieć dla niej znaczenie. W związku z tym nie należy z braku dbałości jednostki o jej interesy wywodzić, że ograniczenie polegające na wystąpieniu ze skargą przed wydaniem decyzji a nie po, ogranicza w niekonstytucyjny sposób prawo do sądu.

Drugi argument jest taki, że brak limitu występowania ze skargami na przewlekłość prowadzenia postępowania prawdopodobnie obniżyłoby efektywność sądów administracyjnych. Innymi słowy, byłyby one zalane takimi sprawami i wtedy tok rozpatrywania każdej z nich musiałby być dłuższy. A idea wystąpienia ze skargą na bezczynność lub przewlekłość działania organów administracji publicznej wyraża się w tym, żeby zmusić organ do działań w interesie jednostki, która jest niezadowolona ze zwłoki.

Odwołując się do argumentacji występującej w orzecznictwie sądowym i wskazywanej przez część przedstawicieli doktryny, BAS przygotowało projekt z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności z konstytucją art. 149 § 1 pkt 3 ustawy – Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w zakresie, w jakim uniemożliwia sądowi administracyjnemu merytoryczne rozpoznanie skargi na bezczynność, która została złożona po wydaniu przez organ administracji publicznej decyzji administracyjnej.

Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Otwieram dyskusję. Jeżeli nie ma uwag i pytań, to przystępujemy do głosowania. Kto jest za pozytywnym zaopiniowanie projektu stanowiska w sprawie SK 100/22? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał od głosu?

Głosowało 11 posłów. Za – 11, przeciw – 0, wstrzymało się – 0.

Stwierdzam, że projekt stanowiska został zaopiniowany pozytywnie.

Na tym wyczerpaliśmy porządek dzisiejszego posiedzenia. Zamykam posiedzenie Komisji Ustawodawczej.